

PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN ANAK DALAM PERDA KOTA SURABAYA NO. 6 TAHUN 2011 PERSPEKTIF *MAQASID AL-SHARI'AH*

Zakiyatul Ulya | UIN Sunan Ampel, Jl. A. Yani 117
ulyaelzakiya@gmail.com | Surabaya, Indonesia

Abstract: Regional Regulation (Perda) of Surabaya No. 6 of 2011 concerning the Implementation of Child Protection. It contains provisions regarding children and their obligations, the implementation of child protection, and the obligations of parents, families, communities, and local governments towards them including child labor in informal sector work, community, and private sector participation, Child-Friendly City Task Force, prohibition, guidance and supervision as well as administrative, investigative, and criminal sanctions. The implementation of Regional Regulation related to child protection in Surabaya City, by Regulation No. 6 of 2011 is in accordance with *maqasid al-shari'ah* based on the five main elements which are the objectives of the legal designation, even though in the regional regulation, *hifz al-din* and *hifz al-mal* get a smaller portion of the setting and a different degree of clarity than the other three components. Therefore, there must be a balanced aspect of five legal objectives in the regional regulation of child protection to work optimally. Apart from that, there should also be clearer regulations, especially regarding the protection of religion and children's property so as not to create different interpretations from policy implementers and other interested parties.

Keywords: Regional Regulation of Surabaya city, Child Protection Policy, *maqasid al-Shari'ah*

Abstrak: Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak memuat ketentuan mengenai anak beserta kewajibannya, pelaksanaan perlindungan anak serta kewajiban orang tua, keluarga, masyarakat dan pemerintah daerah terhadapnya, pekerja anak pada pekerjaan sektor informal, peran serta masyarakat dan sektor swasta, Gugus Tugas Kota Layak Anak, larangan, pembinaan dan pengawasan serta sanksi administratif, penyidikan dan pidananya. Penyelenggaraan perlindungan anak

dalam Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 telah sesuai dengan *maqasid al-shari'ah* karena didasarkan pada lima unsur pokok yang menjadi tujuan penetapan hukum, meskipun dalam perda tersebut, *hifz al-din* dan *hifz al-mal* mendapatkan porsi pengaturan yang lebih sedikit dan tingkat kejelasan yang berbeda dibanding tiga unsur lainnya. Oleh karenanya, harus ada porsi pengaturan yang berimbang dari kelima unsur pokok agar penyelenggaraan perlindungan anak dapat terlaksana dengan lebih maksimal. Selain itu, juga harus ada pengaturan yang lebih jelas terutama terkait perlindungan agama dan harta anak agar tidak memunculkan interpretasi yang berbeda dari para pelaksana kebijakan maupun pihak lain yang berkepentingan.

Kata Kunci: Perda Kota Surabaya, penyelenggaraan perlindungan anak, *maqasid al-Shari'ah*

Pendahuluan

Surabaya merupakan kota terbesar sekaligus tertua di Indonesia dengan luas wilayahnya mencapai 330,45 km² serta dengan jumlah penduduk yang melebihi dari 3 juta jiwa ketika malam hari dan 5 juta jiwa ketika jam kerja. Surabaya terkenal dengan berbagai citranya yang antara lain sebagai kota jasa dan perdagangan, menuju kota yang makmur, berdaya saing global, ramah lingkungan, *smart*, memperjuangkan pendidikan untuk semua serta kota berprestasi baik di tingkat nasional maupun internasional.¹

Jumlah penduduk Surabaya cukup banyak pastinya menyebabkan berbagai permasalahan, terutama yang berkaitan dengan anak, baik masalah pendidikan maupun kesenjangan sosial, yang menjadi salah satu perhatian khusus Pemerintah Kota Surabaya untuk dapat segera diselesaikan. Apalagi anak merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlangsungan bangsa dan negara, agar nanti mampu bertanggung jawab dalam keberlangsungan bangsa dan negara.²

¹ Admin, "About Surabaya," diakses 20 April 2020, <https://sparkling.surabaya.go.id/about/the-history-of-surabaya/>.

² Muwahid, "Perlindungan Hukum terhadap Anak Korban Kekerasan Seksual di Kota Surabaya," *Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam* 5, no. 2 (Desember 2019): 339.

Oleh karenanya, berbagai upaya telah dilakukan guna menangani permasalahan tersebut dan mempertahankan bahkan meningkatkan status Surabaya sebagai Kota Layak Anak mulai dari penyediaan berbagai fasilitas untuk anak hingga penyelesaian masalah anak yang terlibat kasus hukum.³ Upaya tersebut sebenarnya sudah dimulai pada awal masa kepemimpinan Walikota Tri Rismaharini, yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak (selanjutnya akan disingkat dengan Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 dalam penyebutannya).

Anak dalam Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 sendiri didefinisikan sebagai seorang yang belum mencapai usia 18 tahun, yang di dalamnya termasuk anak dalam kandungan. Beberapa anak di antaranya membutuhkan perhatian khusus yaitu:

Anak terlantar yaitu yang kebutuhannya, baik fisik, spiritual, mental ataupun sosialnya tidak tercukupi dengan wajar:

1. Anak jalanan, yaitu yang memiliki kehidupan tidak teratur dan sebagian waktunya dihabiskan di luar rumah demi mencari nafkah di jalanan maupun di tempat umum;
2. Anak penyandang cacat, yaitu yang memiliki halangan baik fisik dan/mental yang dapat mengganggu sehingga tidak dapat tumbuh serta berkembang dengan wajar;
3. Anak berhadapan dengan hukum, yaitu anak yang sudah berusia 12 tahun namun belum sampai usia 18 tahun serta belum menikah yang diduga, didakwa/dijatuhi pidana karena melakukan/menjadi korban tindak pidana, melihat dan/mendengar sendiri suatu tindak pidana terjadi.⁴

Selain memuat ketentuan yang telah disebutkan di atas, Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 juga memuat berbagai ketentuan lainnya, yaitu mulai dari ketentuan mengenai kewajiban anak, kewajiban orang tua, keluarga, masyarakat sampai pemerintah

³ SB, "Upaya Risma Jadikan Surabaya Kota Layak Anak," diakses 21 April 2020, <http://www.koran-jakarta.com/upaya-risma-jadikan-surabaya-kota-layak-anak/>.

⁴ Pasal 1 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

daerah, pelaksanaan perlindungan anak, pekerja anak pada pekerjaan sektor informal, peran serta masyarakat dan sektor swasta, Gugus Tugas Kota Layak Anak, larangan, pembinaan dan pengawasan, sanksi administratif, ketentuan penyidikan sampai pidananya.

Adapun Perda Kota Surabaya ini didasarkan pada beberapa aturan, yang antara lain: “Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak; Undang-undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga; Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah; Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Anak; serta Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2009 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak.”

Jika dilihat dari beberapa aturan yang dijadikan dasar penetapan Perda di atas, menarik karena telah diketahui bersama bahwa Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak telah diubah menjadi Undang-undang No. 35 Tahun 2014. Perubahannya tidak lain dilatarbelakangi oleh beberapa hal berikut:

1. Belum berjalan efektifnya Undang-undang No. 23 Tahun 2002 karena masih terdapatnya tumpang tindih mengenai pendefinisian anak antar peraturan perundang-undangan sektoral;
2. Diperlukan adanya peningkatan komitmen baik dari pemerintah daerah, masyarakat maupun pemangku kepentingan terkait penyelenggaraan atas perlindungan anak mengingat semakin maraknya kejahatan atas anak yang terjadi pada masyarakat, seperti kejahatan seksual;⁵

⁵ Sebagai contoh apa yang dikemukakan Muwahid bahwa kasus tindak kekerasan seksual terhadap anak di Surabaya berdasarkan data yang disampaikan oleh Unit Perlindungan

3. Diperlukannya Lembaga independen untuk mendukung pemerintah dan pemerintah daerah demi efektivitas pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak;
4. Diperlukan adanya penegasan terkait pemberatan atas sanksi pidana maupun denda untuk pelaku kejahatan atas anak guna pemberian efek jera serta sebagai pendorong atas adanya langkah konkrit guna pemulihan kondisi anak sebagai korban dan/sebagai pelaku kejahatan, baik fisik, psikis, maupun sosial agar tidak mengulang kembali kejahatan yang sama di kemudian hari.

Perubahan tersebut didasari bahwa dalam UUD 1945 juga dijelaskan bahwa “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”. Maka dapat dipastikan bahwa anak mempunyai hak konstitusional dan negara wajib menjamin serta melindungi pemenuhan hak anak yang merupakan hak asasi manusia (HAM).⁶

Melihat fakta yang ditemukan di atas tentang adanya perubahan peraturan yang dijadikan dasar penetapan Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 serta sepintas dapat dilihat bahwa ada penambahan peran negara dalam upaya penyelenggaraan perlindungan anak guna mewujudkan kesejahteraan anak di Undang-undang RI No. 35 Tahun 2014, muncul pertanyaan besar apakah keberadaan Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 sudah cukup digunakan dalam upaya penyelenggaraan perlindungan anak melalui pemenuhan hak-hak anak sehingga tidak turut dirubanya aturan tersebut seiring dengan adanya perubahan Undang-undang No. 23 Tahun 2002 yang menjadi dasar penetapannya.

Dalam hal ini, kemungkinan besar terdapat beberapa pembaharuan lain di samping yang telah disebutkan di atas yang

Perempuan dan Anak kota Surabaya bulan November tahun 2016 jumlah kasus kekerasan seksual terhadap anak sejumlah 66 kasus.. Lihat: Muwahid, “Perlindungan Hukum terhadap Anak Korban Kekerasan Seksual di Kota Surabaya,” 339.

⁶ Shofiyul Fuad, “Eksplotasi Jasa Anak Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 dan Hukum Pidana Islam,” *Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam* 2, no. 2 (Desember 2016): 276.

belum terakomodir dalam Perda No. 6 Tahun 2011. Meskipun begitu, apakah ketentuan Penyelenggaraan Perlindungan Anak dalam Perda No. 6 Tahun 2011 telah mengandung kemaslahatan sebagai tujuan dari penetapan sebuah hukum (*maqasid al-shari'ah*) berupa penjagaan kelima unsur pokok yang meliputi: perlindungan agama, perlindungan jiwa, perlindungan akal, perlindungan keturunan, dan perlindungan harta.⁷ Kajian ini dirasa sangat penting selain karena merupakan yang pertama, hasilnya pun juga dapat memberikan bahan masukan bagi Pemerintah Kota Surabaya khususnya terkait tepat tidaknya peraturan ini masih diterapkan hingga sekarang serta memberikan gambaran umum terkait apa saja yang harus diperhatikan dalam penyusunan dan penetapan berbagai kebijakan baru bagi pemerintah daerah umumnya terutama mengenai perlindungan anak.

Maqasid al-Shari'ah dalam Hukum Islam

Allah Swt. sebagai *shari'* (pembuat hukum) tidak menetapkan aturan atau hukum begitu saja, namun terdapat maksud dan tujuan dalam penetapannya tersebut yang disebut dengan *maqasid al-shari'ah* yaitu sebuah konsep dalam kajian hukum Islam yang sangat penting sehingga wajib untuk dimengerti oleh para mujtahid ketika berijtihad untuk menetapkan sebuah hukum.⁸ Konsep *maqasid al-shari'ah* ini sebenarnya telah dimulai dari masa al-Juwaini dan Imam al-Ghazali kemudian disusun secara sistematis oleh Imam al-Syatibi, seorang ahli ushul fikih bermadhab Maliki dari Spanyol dalam kitabnya *Al-Muwafaqat fi Usul al-Ahkam*. *Maqasid al-shari'ah* sendiri terdiri dari kata *maqasid* yang merupakan bentuk jamak dari kata *maqasid* berarti yang dikehendaki atau dimaksudkan dan *syari'ah* berarti jalan menuju sumber kehidupan.

⁷ Ridwan Jamal, "Maqashid al-Shari'ah dan Relevansinya dengan Konteks Kekinian," *Al-Syir'ah* 8, no. 1 (2010): 7.

⁸ Ghofar Shidiq, "Teori Maqashid al-Shari'ah dalam Hukum Islam," *Jurnal Sultan Agung* XLIV, no. 118 (Juni 2019): 117.

Adapun secara istilah, *maqasid al-shari'ah* tidak didefinisikan secara khusus oleh ulama ushul fikih termasuk Imam al-Syatibi yang hanya mengungkap syariat beserta fungsinya bagi manusia dengan ungkapan dalam kitab *Al-Muwafaqat*-nya: "Sesungguhnya syariat ditetapkan dengan tujuan tegaknya/terwujudnya kemaslahatan manusia, baik di dunia maupun akhirat, dan hukum-hukum-Nya diundangkan demi kemaslahatan hamba."

Meskipun tidak mendefinisikan secara komprehensif, dari ungkapan di atas, dapat diketahui bahwa terdapat penegasan bahwa doktrin *maqasid al-shari'ah* merupakan satu, yaitu masalah/kebaikan bagi manusia, baik di dunia maupun akhirat, sehingga posisi masalah adalah sebagai alasan pensyariaan hukum Islam.

Sebagian ulama ushul fikih lain mengartikan *maqasid al-shari'ah* sebagai tujuan yang dikehendaki dalam pensyariaan hukum bagi kemaslahatan manusia dan ada juga yang menyebutnya sebagai *asrar al-shari'ah* (rahasia-rahasia di balik hukum yang disyariatkan). Dari beberapa definisi yang telah disebutkan, dapat disimpulkan bahwa *maqasid al-shari'ah* adalah tujuan yang ingin dicapai dalam hukum Islam dan telah ditentukan oleh Allah dan Rasul-Nya, berupa kemaslahatan manusia.⁹ Selanjutnya ulama *maqasid* menyatakan bahwa *maqasid shari'ah* dapat ditentukan melalui empat media, yaitu penegasan al-Qur'an, penegasan Hadis, *istiqrar* (riset atau kajian induktif), dan *al-ma'qul* (logika).¹⁰

Secara umum, masalah terbagi menjadi dua bentuk, yaitu:

1. Mewujudkan kemanfaatan dan kebaikan bagi manusia, baik yang dirasakan secara langsung maupun tidak ketika melakukan perbuatan yang diperintahkan (*jalb al-maslah/jalb al-manafi*);

⁹ Akmaludin Sya'bani, "Maqasid al-Shari'ah sebagai Metode Ijtihad," *Elhikam* VIII, no. 1 (Juni 2015): 129–31.

¹⁰ Moh. Hatta, "Maqasid Shari'ah al-Shatibi sebagai Metode Hukum Islam yang Mandiri (Qaiman li Dhatih)," *Al-Qānūn* 18, no. 1 (Juni 2015): 66.

2. Menghindari/mencegah kerusakan dan keburukan, baik yang dirasakan saat berbuat maupun setelahnya (*dar' al-mafasid*).

Adapun menurut Imam al-Syatibi, *maqasid al-shari'ah* yang secara substansial mengandung kemaslahatan dapat dilihat dari 2 sudut pandang berikut:

1. *Maqasid al-shari'* (tujuan Tuhan) yang mengandung 4 aspek berikut:
 - a. Syari'at memiliki tujuan awal berupa kemaslahatan manusia, baik di dunia maupun akhirat;
 - b. Syari'at sebagai suatu yang harus difahami;
 - c. Syariat sebagai suatu tujuan *taklif* yang harus dilaksanakan;
 - d. Syari'at bertujuan menuntun manusia ke bawah naungan hukum.

Aspek pertama merupakan aspek inti dan aspek selainya sebagai penunjangnya. Aspek pertama (mewujudkan kemaslahatan manusia) bisa diwujudkan melalui pelaksanaan *taklif* pembebanan hukum sebagai aspek ketiga; *taklif* tidak bisa dilakukan tanpa adanya pemahaman, baik lafal atau makna sebagai aspek kedua; pemahaman dan pelaksanaan *taklif* tersebut akan menuntun manusia ke dalam lindungan hukum Tuhan serta terbebaskan dari hawa nafsu sebagai aspek keempat.¹¹

2. *Maqasid al-mukallaf* (tujuan *mukallaf*), yang berperan untuk menentukan keabsahan suatu perbuatan hamba dengan kaidahnya: "*Maqasid al-mukallaf* harus selaras dengan *maqasid al-Shari'ah* itu sendiri, sehingga jika ada yang ingin mencapai sesuatu selain maksud awal pensyariatannya dianggap sudah menyalahi syariat."¹²

Wahbah al-Zuhaili menetapkan 4 syarat sesuatu baru dapat dinyatakan sebagai *maqasid al-shari'ah*, yaitu:

¹¹ La Jamaa, "Dimensi Ilahi dan Dimensi Insani dalam Maqashid al-Shari'ah," *Asy-Syir'ah; Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* 45, no. II (Juli 2011): 1256–57.

¹² Sandi Rizki Febriani, "Aplikasi Maqashid al-Shari'ah dalam Perbankan Syariah," *Amwaluna* I, no. 2 (Juli 2017): 239.

1. Harus tetap, artinya makna yang dimaksud pasti/diduga kuat mendekati kepastian;
2. Harus jelas, artinya tidak adanya perbedaan penetapan makna oleh para fuqaha;
3. Harus terukur, artinya maknanya harus memiliki batasan jelas sehingga tidak dapat diragukan lagi;
4. Berlaku umum, artinya maknanya tidak akan berubah karena perbedaan tempat dan waktu.

Adapun masalah sebagai substansi *maqasid al-shari'ah* terdiri dari 3 tingkatan, yaitu sebagai berikut:

1. ~~*Daruriyat*~~ masalah primer, yang mana digantungkan kepadanya kehidupan manusia, baik di dunia ataupun akhirat, sehingga tidak dapat ditinggalkan karena ketiadaannya menyebabkan kehancuran bagi manusia;
2. ~~*Hajiyat*~~ masalah sekunder, yang diperlukan untuk memudahkan kehidupan manusia dan menghilangkan kesulitan yang dihadapinya, sehingga ketiadaannya tidak sampai menyebabkan kerusakan;
3. ~~*Tahsiniyat*~~ masalah tersier, yang merupakan tuntutan moral serta dimaksudkan guna kemuliaan dan peningkatan kehidupan manusia, sehingga ketiadaannya tidak sampai menyebabkan kerusakan maupun menimbulkan kesulitan bagi manusia.¹³

Di setiap tingkatan yang disebutkan di atas, terdapat 5 unsur pokok, yang sering disebut dengan *usul al-khamsah*, yang harus dijaga atau dipelihara guna mewujudkan kemaslahatan. Adapun kelima unsur pokok yang dimaksud adalah:

1. *Hifz al-Din* (Memelihara/Melindungi Agama)
 - a. Tingkat ~~*daruriyat*~~, contohnya melaksanakan shalat;
 - b. Tingkat ~~*hajiyat*~~, contohnya adanya *rukhsah* shalat, baik berupa jamak ataupun qasar bagi musafir;
 - c. Tingkat ~~*tahsiniyat*~~, contohnya berpakaian rapi ketika shalat.
2. *Hifz al-Nafs* (Memelihara/Melindungi Jiwa)

¹³ Shidiq, "Teori Maqashid al-Shari'ah dalam Hukum Islam," 122–24.

- a. Tingkat *daruriyat*, contohnya pemenuhan kebutuhan pangan yang bersifat pokok;
 - b. Tingkat *hajiyyat*, contohnya berburu binatang dan menikmati makanan yang halal;
 - c. Tingkat *tahsiniiyat*, contohnya makan dan minum yang sopan sesuai dengan etika yang berlaku.
3. *Hifz Jal-'Aql* (Memelihara/Melindungi Akal)
- a. Tingkat *daruriyat*, contohnya adanya larangan mengonsumsi narkoba dan sejenisnya yang dapat merusak akal;
 - b. Tingkat *hajiyyat*, contohnya menuntut ilmu pengetahuan;
 - c. Tingkat *tahsiniiyat*, contohnya adanya larangan mengkhayal sesuatu yang tidak berguna.
4. *Hifz Jal-Nasl* (Memelihara/Melindungi Keturunan)
- a. Tingkat *daruriyat*, contohnya disyariatkannya pernikahan dan dilarangnya perzinahan;
 - b. Tingkat *hajiyyat*, contohnya disebutkannya mahar ketika akad nikah dan diberikannya hak talak kepadanya;
 - c. Tingkat *tahsiniiyat*, contohnya memberikan mahar sebaik-baiknya.
5. *Hifz Jal-Mal* (Memelihara Harta)
- a. Tingkat *daruriyat*, contohnya adanya pelarangan pengambilan harta milik orang lain secara ilegal;
 - b. Tingkat *hajiyyat*, contohnya jual beli dengan cara salam;
 - c. Tingkat *tahsiniiyat*, contohnya menghindarkan diri dari penipuan.¹⁴

Di era modern, konsep *maqasid al-Shari'ah* ini kembali didengungkan oleh Jasser Auda, *Associate Professor* di Fakultas Studi Islam Qatar (QFTS) dengan perspektif baru, misalnya *hifz jal-din* diartikan dengan penjagaan, perlindungan dan penghormatan kebebasan beragama dan kepercayaan; *hifz jal-nafs* diartikan dengan perlindungan martabat kemanusiaan dan HAM; *hifz al-'aql*

¹⁴ Khairul Amin, "Implementasi Maqasid al-Ahkam terkait Rekonstruksi Hukum Islam Indonesia," *Tafaquh* 2, no. 2 (Desember 2014): 9–10.

diartikan dengan pelipatgandaan berfikir dan *research* ilmiah, pengutamaan perjalanan pencarian ilmu pengetahuan, penekanan pola pikir yang mendahulukan kriminalitas kerumunan grombolan serta penghindaran upaya peremehan kerja otak; *hjfz} al-nasl* diartikan dengan perlindungan keluarga dan institusinya; dan *hjfz} al-mat* dengan pengutamaan kepedulian sosial, pembangunan serta kesejahteraan sosial.¹⁵

Penyelenggaraan Perlindungan Anak dalam Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011

Anak adalah karunia sekaligus amanah dari Allah Swt. sehingga wajib untuk selalu dijaga serta dilindungi. Hal ini karena dalam diri mereka terkandung harkat dan martabat juga hak kemanusiaan yang wajib untuk selalu dijamin dan dijunjung setinggi-tingginya. Oleh karenanya secara historis terlihat bahwa salah satu perubahan krusial yang dibawa Islam adalah pemberian hak anak, terutama hak hidup kepada anak, yang pada masa jahiliyah banyak terabaikan, khususnya anak perempuan.¹⁶

Adapun untuk dapat mewujudkan penjaminan hak anak untuk hidup, tumbuh dan berkembang serta secara optimal berpartisipasi sesuai harkat dan martabatnya sebagai manusia, terhindar dari diskriminasi, kekerasan dan pelanggaran atas hak lain yang dimiliki, maka diperlukan adanya berbagai upaya perlindungan anak. Upaya-upaya perlindungan terhadap anak tersebut hanya dapat berjalan optimal dengan adanya tindakan nyata dan peran serta seluruh komponen yang ada, yaitu orang tua, keluarga, masyarakat dan pemerintah daerah. Apalagi bias diyakini bahwa anak-anak mempunyai kebutuhan khusus yang begitu mendesak. Keberpihakan pada anak-anak ini berdasarkan asumsi

¹⁵ Arina Haqan, "Rekonstruksi Maqasid al-Shari'ah Jasser Auda," *JPIK* 1, no. 1 (Maret 2018): 151.

¹⁶ Siti Dalilah Candrawati, "Materi Hukum Konvensi Hak Anak dalam Perspektif Islam," *Al-Qānūn: Jurnal Pemikiran Pembaharuan Hukum Islam* 10, no. 2 (Desember 2007): 355.

bahwa karena alasan fisik dan mental yang belum matang dan dewasa, anak-anak membutuhkan perlindungan hukum.¹⁷

Seluruh elemen di atas wajib menjamin, melindungi dan memenuhi hak-hak yang dimiliki oleh anak yang merupakan bagian dari hak manusia.¹⁸ Oleh karenanya, pembicaraan tentang anak dan perlindungannya tidak akan pernah berhenti sepanjang sejarah kehidupan, karena anak adalah generasi penerus bangsa dan penerus pembangunan yaitu generasi yang dipersiapkan sebagai subjek pelaksana pembangunan yang berkelanjutan dan pemegang kendali masa depan suatu negara. Perlindungan anak berarti melindungi potensi sumber daya insani dan membangun manusia seutuhnya menuju masyarakat yang adil dan makmur.¹⁹

Berikut beberapa kewajiban yang dimaksud:

1. Orang tua memiliki kewajiban atas anaknya berupa:
 - a. Memelihara, mengasuh, mendidik serta melindungi anak;
 - b. Melakukan pencegahan perkawinan pada usia anak;
 - c. Menjamin pendidikan untuk anak sesuai bakat, minat serta kemampuannya;
 - d. Melaporkan semua kelahiran anak dalam keluarganya kepada instansi yang berwenang (Dispendukcapil).

Beberapa kewajiban di atas dapat beralih kepada keluarga jika keberadaan orang tua tidak diketahui atau tidak dapatnya orang tersebut melaksanakan beberapa kewajiban yang telah dibebankan kepada mereka.

2. Masyarakat memiliki kewajiban untuk turut berperan aktif dalam semua kegiatan yang berhubungan dengan upaya penyelenggaraan perlindungan anak.
3. Pemerintah daerah memiliki kewajiban atas anak berupa:
 - a. Menjamin dan menghormati hak asasi yang dimiliki oleh anak dengan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan

¹⁷ Candrawati, 346.

¹⁸ Pasal 1 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

¹⁹ M. Imam Tarmudzi, "Perlindungan Hukum terhadap Pekerja Anak di Sektor Informal," *Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam* 1, no. 2 (Desember 2015): 499.

budaya, bahasa, jenis kelamin, urutan lahir, satus anak serta kondisi fisik dan/ataupun mentalnya;

- b. Mendukung tersedianya segala sarana maupun prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak, contohnya rumah ibadah, sekolah, balai kesehatan, lapangan olahraga dan bermain, gedung kesenian, tempat penitipan anak dan rekreasi serta ruang untuk menyusui;
- c. Menjamin pemeliharaan, perlindungan serta kesejahteraan anak melalui perhatian terhadap hak dan kewajiban yang dimiliki oleh orang tua, wali maupun orang lain yang memiliki kewajiban terhadap anak;
- d. Melakukan pengawasan terhadap proses penyelenggaraan perlindungan anak;
- e. Menjamin penggunaan hak yang dimiliki anak dalam penyampaian pendapatnya sesuai usia dan tingkat kecerdasan masing-masing;²⁰
- f. Memfasilitasi terbentuknya forum partisipasi anak yang merepresentasikan anak di Kota Surabaya, baik berupa representasi geografis, sosial budanya dan latar belakang pendidikan anak. Pembentukan forum partisipasi anak ini ditetapkan melalui Keputusan Kepala Daerah dan pendapat anak yang disampaikan melalui forum tersebut harus diperhatikan dan diakomodir dalam setiap penyusunan kebijakan yang berhubungan dengan kepentingan anak. Bentuk kegiatannya dapat berupa *capacity building*, kelompok belajar dan pelatihan daur ulang dengan pembiayaan yang bersumber dari anggota, sumbangan tidak mengikat dari masyarakat/swasta, dan/bantuan dari pemerintah daerah.²¹
- g. Memfasilitasi terwujudnya peran serta masyarakat sektor swasta dalam perlindungan terhadap hak anak dan

²⁰ Pasal 4 sampai 6 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

²¹ Pasal 21 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

pengawasannya, baik secara individu, kelompok maupun kelembagaan. Bentuk peran yang dimaksud yaitu:

- 1) Penyediaan rumah aman (tempat tinggal sementara yang disediakan untuk korban sesuai standar operasional yang telah ditentukan, misalnya panti, shelter dan rumah rehabilitasi) dan rumah singgah bagi anak;
 - 2) Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Anak yang merupakan lembaga pelayanan terhadap anak korban kekerasan yang berada di tingkat kota dan dikelola oleh pemerintah daerah serta masyarakat bersama-sama dengan bentuk berupa perawatan medik, psikososial dan pelayanan hukum;
 - 3) Pendirian serta pengelolaan panti asuhan dan penyediaan taman bermain untuk anak;
 - 4) Pendirian tempat rehabilitasi untuk anak korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika atau zat adiktif lainnya (NAPZA) dan pemberian bantuan hukum terhadap anak yang sedang berhadapan dengan hukum;
 - 5) Pemberian beasiswa pendidikan dan bantuan biaya Kesehatan untuk anak;
 - 6) Pengawasan secara aktif terhadap segala aktifitas anak yang bertentangan dengan norma di masyarakat.²²
- h. Melarang penyelenggara usaha karaoke dewasa, rumah musik, diskotik, bar, klub malam, panti pijat atau mandi sauna menerima pengunjung anak;
- i. Melarang penyelenggara usaha hotel, motel, losmen, wisma pariwisata dan sejenisnya untuk menyewakan kamar kepada anak tanpa dampingan orang tua/keluarga yang sudah dewasa/guru pendamping kegiatan sekolah maupun wisata.²³

²² Pasal 19 dan 20 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

²³ Pasal 24 dan 25 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Adapun yang melanggar larangan pada point h dan i di atas akan dikenai sanksi administratif berupa denda yang maksimal sebesar Rp. 50.000.000,- dan/pencabutan izin usaha yang dimilikinya.²⁴ Selain itu, juga dapat dikenai pidana berupa kurungan yang paling lama berupa 3 bulan atau denda maksimal berupa Rp. 50.000.000,-.²⁵

Penyelenggaraan perlindungan anak yang tertuang dalam Perda No. 6 Tahun 2011 mencakup beberapa bidang berikut:

1. Bidang Kesehatan

Orang tua serta keluarga memiliki kewajiban untuk merawat dan menjaga kesehatan anaknya sejak dalam kandungan dengan cara:

- a. Memeriksa kehamilan secara rutin;
- b. Menginisiasi menyusui dini dan memberikan ASI eksklusif serta makanan bergizi;
- c. Memberikan imunisasi dan melakukan pendeteksian dini terkait tumbuh kembang anak;
- d. Memeriksa anak sakit ke tempat pelayanan kesehatan.

Selain itu, orang tua, keluarga, masyarakat dan pemerintah daerah secara bersama memiliki kewajiban untuk terus berusaha agar anak yang lahir dapat terhindar dari berbagai macam penyakit yang akan menimbulkan kecacatan dan/mengancam kelangsungan hidupnya, seperti kusta, polio, TBC dan HIV/AIDS. Usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah salah satunya dengan mengadakan imunisasi.²⁶

2. Bidang Pendidikan

Orang tua dan keluarga mempunyai kewajiban dalam memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan. Dalam hal ini, pemerintah daerah yang didukung oleh masyarakat serta sektor swasta menjamin

²⁴ Pasal 27 ayat (2) Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

²⁵ Pasal 30 ayat (1) Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

²⁶ Pasal 8 sampai 9 Perda Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

penyelenggaraan program wajib belajar dengan minimal 12 tahun untuk semua anak tanpa terkecuali (termasuk anak penyandang cacat fisik dan/mental baik untuk mendapatkan pendidikan biasa maupun luar biasa, anak berhadapan dengan hukum serta yang terjangkit HIV/AIDS) yang telah diatur dalam peraturan daerah tersendiri. Penyelenggaraan yang dimaksud salah satunya berupa penyelenggaraan PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini) terpadu di setiap RW yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan peran serta masyarakat dan sektor swasta. Selain itu, penyelenggara pendidikan juga dilarang untuk mengeluarkan seorang anak dari lembaga pendidikan tanpa adanya jaminan atas keberlangsungan pendidikannya.

Adapun untuk anak yang berusia 7 tahun sampai dengan usia kurang dari 18 tahun yang belum dapat menyelesaikan pendidikan formalnya diberikan kesempatan menempuhnya melalui satuan non formal yang meliputi 4 kelompok berikut:

- a. Paket A (setara Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah);
- b. Paket B (setara Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah);
- c. Paket C (setara Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah);
- d. Paket C Kejuruan (setara Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan).²⁷

3. Bidang Kesejahteraan Sosial

Pemerintah daerah dengan melibatkan peran serta keluarga memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi anak penyandang cacat, anak yang tidak mempunyai orang tua, anak jalanan/terlantar, anak berhadapan dengan hukum, anak korban bencana alam/sosial, korban kekerasan, penculikan/trafiking, korban penyalahgunaan NAPZA, penularan HIV/AIDS, tereploitasi secara ekonomi dan seksual serta korban perlakuan salah lainnya. Adapun kesejahteraan yang dimaksud yaitu berupa penyediaan pendidikan,

²⁷ Pasal 10 sampai 13 Perda Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

bimbingan sosial, mental dan spiritual, layanan kesejah, bantuan sosial dan hukum, rehabilitasi sosial, pendampingan pemberdayaan serta reintegrasi anak dalam keluarga.

Selain itu, pemerintah daerah juga berkewajiban untuk menyediakan rumah aman sebagaimana dimaksud sebelumnya untuk tempat tinggal sementara bagi anak yang tidak memiliki tempat tinggal dan/sedang terancam jiwanya, yang meliputi anak terlantar/yang orang tuanya menderita penyakit kronis, anak yang berhadapan dengan hukum/yang tereksplotasi secara ekonomi dan seksual, anak korban kekerasan, penculikan, trafiking/penularan HIV/AIDS serta korban perlakuan salah lainnya.

4. Bidang Sarana dan Prasarana

Pemerintah daerah, masyarakat maupun sektor swasta berkewajiban untuk menyediakan sarana dan prasarana anak, antara lain yang telah disebutkan sebelumnya ditambah dengan penyediaan tempat berekreasi dan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak yang harus menjamin kenyamanan, keselamatan dan kesehatan, mengandung pendidikan serta memotivasi kreatifitas anak yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.²⁸

Selain pada beberapa bidang di atas, pemerintah daerah dan masyarakat juga berkewajiban untuk melindungi pekerja anak yang bekerja pada sektor informal (segala macam pekerjaan yang tidak memiliki penghasilan tetap dan status yang tidak permanen, tanpa keamanan tempat kerja serta unit usaha/lembaga yang tidak berbadan hukum), yaitu seperti penyemir, pedagang asongan, pengamen, pemulung dan tukang parkir anak. Perlindungan tersebut tidak lain bertujuan untuk mencegah segala bentuk pelecehan dan kekerasan, diskriminasi serta eksploitasi terhadap anak serta melindungi dari semua kegiatan yang dapat mengganggu tumbuh kembang anak, baik fisik, mental, moral, intelektual maupun kesehatannya.

²⁸ Pasal 15 sampai 17 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Upaya perlindungan kepada pekerja anak pada pekerjaan sektor informal yang dimaksud di atas dapat berupa:

1. Pemberian penyuluhan kepada masyarakat terkait hak anak;
2. Pemberian bantuan meliputi layanan medis, psikologi dan hukum terhadap pekerja anak yang mengalami pelecehan dan kekerasan, diskriminasi serta eksploitasi;
3. Pemberdayaan keluarga berupa pemberian pelatihan keterampilan diharapkan dapat meningkatkan pendapatan keluarga serta pengurangan pengeluaran antara lain dengan pemberian hibah BOPDA (Biaya Operasional Pendidikan Daerah), program *urban farming*, sehingga anak tidak perlu membantu mencari tambahan pendapatan untuk keluarga;
4. Pemberian beasiswa kepada pekerja anak pada pekerjaan sektor informal yang putus sekolah untuk dapat melanjutkan pendidikan formal pada jenjang yang lebih tinggi serta pemberian pendidikan non formal dan pelatihan ketrampilan bagi yang tidak menempuh pendidikan formal.

Dalam hal ini, pemerintah daerah memberikan beberapa persyaratan yang harus diperhatikan bagi setiap orang yang mempekerjakan anak pada sektor di atas karena bagi pelanggarnya akan dikenai sanksi administratif berupa denda maksimal sebesar Rp. 50.000.000,-.²⁹ Adapun beberapa persyaratan yang dimaksud yaitu:

1. Berusia di atas 15 tahun dan mendapat persetujuan tertulis dari orang tua/walinya yang pelaksanaannya harus dituangkan dalam perjanjian kerja tertulis antara majikan dengan orang tua/wali tersebut;
2. Waktu kerja maksimal 3 jam sehari dan bukan pada malam hari serta memberikan kesempatan libur 1 hari dalam seminggu;
3. Jenis pekerjaannya ringan dan tidak pada tempat/lingkungan yang dapat mengganggu proses tumbuh kembang anak;

²⁹ Pasal 27 ayat (1) Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

4. Memberi kesempatan untuk bersosialisasi dengan keluarga dan lingkungan sekitarnya serta mendapat pendidikan yang sesuai dengan minat dan bakatnya.³⁰

Selain hak, dalam Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 juga disebutkan bahwa anak juga memiliki beberapa kewajiban yang harus ditunaikan yaitu berupa:

1. Menghormati orang tuanya, wali maupun gurunya;
2. Mencintai keluarga, teman, masyarakat di sekelilingnya, tanah air, bangsa serta negaranya;
3. Menunaikan ibadah sesuai ajaran agama yang diantutnya;
4. Melaksanakan etika dan akhlak mulia di kesehariannya.³¹

Perlu diketahui bahwa adanya Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Perlindungan Anak tidak lain adalah untuk membantu mewujudkan Kota Layak Anak (KLA) yang terus ingin dicapai dan ditingkatkan oleh Pemerintah Kota Surabaya pada setiap tahunnya. Adapun dalam rangka menjaga efektifitas pelaksanaan kebijakan KLA, dibentuklah Gugus Tugas KLA di daerah oleh Kepala Daerah (keanggotaannya diangkat dan diberhentikan juga oleh Kepala Daerah) dengan tugas pokoknya sebagai berikut:

1. Mengkoordinasi pelaksanaan kebijakan dan pengembangan KLA serta melakukan advokasi, sosialisasi, komunikasi informasi dan edukasi kebijakan tersebut;
2. Menetapkan tugas anggota Gugus Tugas;
3. Mengumpulkan, melakukan deseminasi data dasar serta menganalisis kebutuhan yang bersumber darinya;
4. Memilih fokus dan prioritas program dalam menciptakan KLA sesuai dengan potensi daerah;
5. Menyusun Rencana Aksi Daerah KLA 5 Tahunan beserta mekanisme kerjanya dan memonitoring, mengevaluasi serta melaporkannya sekurang-kurangnya 1 tahun sekali.

³⁰ Pasal 18 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

³¹ Pasal 2 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Untuk membantu melancarkan pelaksanaan tugas pokok di atas, maka dibentuklah Sekretariat yang berkedudukan di Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana personilnya ditunjuk juga oleh Kepala Daerah serta memiliki tugas untuk memberi dukungan, baik administratif maupun teknis kepada Gugus Tugas KLA.³²

Kepala Daerah juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan yang dapat berupa kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap penyelenggaraan perlindungan anak serta pembinaan yang dapat dilimpahkan kepada Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana dan/Pejabat Pemerintahan Daerah lainnya sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Adapun bentuk pembinaan yang dimaksud yaitu:

1. Pemberian sosialisasi kepada masyarakat dan kelompok anak terkait konsep KLA dan hak anak;
2. Penyediaan dan penyebaran buku, pamlet, brosur terkait perlindungan anak, kesehatan reproduksi, penyakit menular seksual dan NAPZA kepada masyarakat;
3. Pemberian pelatihan mengenai pengasuhan/pendidikan anak, prinsip konseling dan psikologi dasar kepada masyarakat yang berperan dalam upaya penyelenggaraan PAUD, layanan terpadu perlindungan anak serta kegiatan yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan anak lainnya;
4. Memfasilitasi penyelenggaraan forum partisipasi anak serta komponen kelompok sosial budaya anak dan memfasilitasi tumbuh kembang pusat/wadah layanan kesehatan reproduksi remaja yang salah satunya adalah Pusat Informasi dan Konseling Kesehatan Reproduksi Remaja di Kelurahan dan Kecamatan;
5. Pemberian penghargaan kepada masyarakat, baik individu kelompok maupun organisasi yang telah melaksanakan upaya perlindungan anak dengan baik, contohnya adalah masyarakat

³² Pasal 22 dan 23 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

yang memiliki wilayah dengan sarana yang responsive terhadap tumbuh kembang fisik dan psikis anak.³³

Adapun yang berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah yang kewenangannya sebagai berikut:

1. Menerima laporan/pengaduan terkait adanya tindak pidana dan melakukan tindakan pertama serta pemeriksaan di tempat kejadian;
2. Menyuruh berhenti serta melakukan pemeriksaan atas tanda pengenal tersangka dan menyita benda/surat serta mengambil sidik jari/memotret;
3. Memanggil tersangka/saksi untuk diperiksa dan didengar serta mendatangkan ahli jika dibutuhkan dalam pemeriksaan suatu perkara;
4. Menghentikan penyidikan setelah mendapatkan petunjuk dari penyidik POLRI mengenai tidak cukupnya bukti/peristiwanya bukan termasuk ke dalam tindak pidana, yang kemudian diberitahukan kepada penuntut umum, tersangka/keluarganya melalui penyidik;
5. Melakukan Tindakan lain yang dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum.

Ketentuan pidana terhadap perbuatan pidana yang terkait dengan perlindungan anak dikenai pidana sesuai dengan yang diatur dalam perundang-undangan yang berlaku, misalnya undang-undang tentang perlindungan anak dan tentang pemberantasan tindak pidana perdagangan orang.³⁴

Penyelenggaraan Perlindungan Anak dalam Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 Perspektif *Maqasid al-Shari'ah*

³³ Pasal 26 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

³⁴ Pasal 28 dan 29 Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Sebagaimana yang dipaparkan sebelumnya bahwa dalam Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak dijelaskan anak merupakan karunia yang harus dilindungi karena pada diri mereka terkandung juga hak kemanusiaan yaitu untuk hidup, tumbuh dan berkembang secara optimal yang wajib dijamin adanya melalui berbagai upaya perlindungan anak yang pelaksanaannya harus didukung seluruh elemen, mulai dari orang tua, keluarga, masyarakat sampai pemerintah daerah. Seluruh elemen tersebut memiliki kewajiban masing-masing, yang jika dianalisis dengan konsep *maqasid al-shari'ah*, maka berikut rincian hasilnya:

1. Dalam kewajiban orang tua terhadap anak (bisa beralih ke keluarga dalam keadaan tertentu yang telah disebutkan) terkandung unsur pokok guna mewujudkan kemaslahatan yaitu: *hifz} al-nafs* berupa pemeliharaan dan pengasuhan anak, *hifz} al-'aql* berupa penjaminan pendidikan untuk anak, *hifz} al-nasl* berupa pencegahan perkawinan dini dan pelaporan data kelahiran anak ke Dispendukcapil serta kelima unsur pokok tersebut berupa perlindungan anak karena di dalamnya mencakup perlindungan secara luas termasuk di dalamnya adalah *hifz} al-din* dan *hifz} al-mal*.
2. Dalam kewajiban masyarakat terhadap anak terkandung kelima unsur pokok guna mewujudkan kemaslahatan karena kewajiban yang dimaksud menggunakan kata umum berupa segala upaya yang berhubungan dengan perlindungan anak, sehingga di dalamnya dapat terkandung perlindungan terhadap agama (*hifz} al-din*), jiwa (*hifz} al-nafs*), akal (*hifz} al-'aql*), keturunan (*hifz} al-nasl*) dan harta (*hifz} al-mal*).
3. Dalam kewajiban pemerintah daerah terhadap anak terkandung unsur pokok guna mewujudkan kemaslahatan yaitu *hifz} al-nafs* berupa penjaminan pemeliharaan anak, penjaminan dan penghormatan terhadap hak asasi anak, *hifz} al-'aql* berupa penjaminan penggunaan hak anak dalam penyampaian pendapatnya serta fasilitasi terbentuknya forum partisipasi anak, *hifz} al-mal* berupa penjaminan kesejahteraan

anak serta megandung kelima unsur pokok secara umum berupa penjaminan perlindungan anak serta pengawasannya, pendukung ketersediaan sarana/prasarana dalam perlindungan anak dan fasilitasi terwujudnya peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam perlindungan hak anak dan pengawasannya. Selain itu, terkait pelarangan terhadap penyelenggara tempat hiburan dan penginapan untuk menerima pengunjung anak secara umum dapat termuat juga di dalamnya beberapa unsur pokok tersebut yang menyesuaikan situasi dan kondisinya, yaitu bisa unsur *hjfz} al-'aql* (pemeliharaan akal) atau *hjfz} al-nasl* (pemeliharaan keturunan).

Adapun jika dianalisis lebih jauh, peran pemerintah daerah dalam memfasilitasi keterlibatan masyarakat serta sektor swasta dalam perlindungan hak anak dan pengawasannya terkandung *hjfz} al-nafs* dan bisa juga *hjfz} al-'aql* yang berupa penyediaan rumah aman dan singgah anak serta pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Anak, pendirian dan pengelolaan panti asuan, *hjfz} al-nafs* berupa pemberian bantuan kesehatan dan bantuan hukum untuk anak yang berhadapan dengan hukum, *hjfz} al-'aql* berupa penyediaan taman bermain anak, pendirian tempat rehabilitasi serta dalam pengawasan aktif atas segala aktifitas anak yang bertentangan dengan norma sebenarnya bisa terkandung perlindungan kepada kelima unsur pokok guna mewujudkan kemaslahatan, baik perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.

Selain kewajiban beberapa elemen di atas, dalam Perda No. 6 Tahun 2011 disebutkan pula bidang-bidang dalam penyelenggaraan perlindungan anak, yang meliputi bidang kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial serta sarana dan prasarana yang sebenarnya bidang-bidang tersebut sebenarnya telah tercakup juga dalam pembahasan kewajiban orang tua, keluarga, masyarakat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Adapun jika dianalisis lebih lanjut sebagaimana analisis yang dilakukan sebelumnya, maka berikut rincian hasilnya:

1. Ada unsur *hifz}al-nafs* yang terkandung dalam bidang kesehatan yang berupa adanya kewajiban orang tua serta keluarga untuk merawat serta menjaga kesehatan anaknya sejak dalam kandungan (meliputi pemeriksaan rutin kehamilan, penginisiasian penyusuan dini, pemberian ASI eksklusif dan makanan bergizi, pemberian imuniasi, pendeteksian dini tumbuh kembang anak serta pemeriksaan anak sakit) dan kewajiban keduanya bersama pemerintah daerah untuk berusaha supaya anak yang lahir terhindar dari penyakit yang bermacam-macam yang dapat menyebabkan kecacatan dan/mengancam kelangsungan hidup (seperti kusta, polio, TBC dan HIV/AIDS).
2. Ada unsur *hifz} al-'aql* yang terkandung dalam bidang pendidikan yang berupa adanya kewajiban orang tua dan keluarga untuk memberikan kesempatan mendapatkan pendidikan seluas-luasnya dengan adanya penjaminan program wajib belajar minimal 12 tahun oleh pemerintah yang didukung masyarakat dan sektor swasta bagi semua anak tanpa terkecuali (misalnya penyelenggaraan PAUD terpadu di setiap RW dan pemberian kesempatan bagi anak usia 7 sampai kurang dari 18 tahun untuk menyelesaikan pendidikan formalnya melalui satuan non formal berupa paket A, paket B, paket C atau paket C Kejuruan).
3. Ada lima unsur pokok guna mewujudkan kemaslahatan yang terkandung dalam bidang kesejahteraan sosial yang penyelenggaraannya merupakan kewajiban pemerintah daerah dengan pelibatan peran keluarga, dengan rincian *hifz}al-din* berupa penyediaan bimbingan spiritual, *hifz} al-nafs* berupa penyediaan layanan kesehatan, bantuan sosial dan hukum serta rumah aman *hifz} al-'aql* berupa penyediaan pendidikan, bimbingan sosial dan mental serta rehabilitasi sosial, *hifz}al-nasl* berupa reintegrasi anak dalam keluarga dan *hifz}al-mal* berupa pendampingan pemberdayaan anak dalam keluarga.
4. Ada lima unsur pokok guna mewujudkan kemaslahatan yang terkandung juga dalam bidang sarana dan prasarana yang

penyediaannya dibebankan kepada pemerintah daerah, masyarakat atau sektor swasta dengan sarana dan prasarana yang telah disebutkan sebelumnya ditambah penyediaan tempat rekreasi yang termasuk *hifz}al-'aql* dan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak yang termasuk *hifz}al-nafs* berupa penjaminan keselamatan dan kesehatan, *hifz} al-'aql* berupa penjaminan pendidikan dan kreativitas anak. Adapun penjaminan kenyamanan ini seyogyanya dapat difahami dengan berbagai arti, yaitu kenyamanan dalam beragama, hidup, berfikir, berkeluarga maupun bekerja sehingga terkandunglah kelima unsur pokok tersebut.

Selain dari keempat bidang di atas, telah dijelaskan sebelumnya juga bahwa pemerintah daerah dan masyarakat mempunyai kewajiban untuk melindungi pekerja anak pada sektor informal secara tidak langsung di dalamnya pasti terkandung unsur *hifz} al-ma* karena berhubungan dengan pekerjaan. Adapun perlindungan terhadap semua bentuk pelecehan, kekerasan, diskriminasi dan eksploitasi termasuk ke dalam *hifz}al-nafs* serta terkandung juga *hifz}al-'aql* dalam pemberian beasiswa baik formal maupun informal yang disertai dengan pelatihan ketrampilan. Selain itu, terkandung kelima unsur pokok dalam hal perlindungan terhadap semua hal yang mengganggu tumbuh kembang anak, baik dari segi fisik, mental, moral, intelektual maupun kesehatan.

Jika dianalisis lebih lanjut Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011, dapat diketahui bahwa terdapat keseriusan Pemerintah Kota Surabaya dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Adapun keseriusan yang dimaksud tercermin dalam beberapa hal ini:

1. Adanya pembebanan sanksi bagi penyelenggara tempat hiburan dan penginapan untuk menerima pengunjung anak secara umum baik berupa sanksi administratif maupun kurungan serta sanksi administrasi bagi orang yang memperkejakan anak pada sektor informal yang tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, berupa batasan usia, waktu kerja, jenis pekerjaan serta pemberian kesempatan untuk

bersosialisasi dan memperoleh pendidikan. Selain itu, dijelaskan bahwa terkait perbuatan pidana menyangkut perlindungan anak disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Adanya pengaturan kewajiban anak di samping hak yang dimiliki sehingga dapat berjalan dengan seimbang, yaitu berupa harusnya menghormati orang tua, wali dan gurunya, mencintai keluarga, teman, masyarakat, tanah air bangsa serta negara, menunaikan ibadah serta melaksanakan etika dan akhlak mulia.
3. Adanya pembentukan Gugus Tugas Kota Layak Anak (KLA) beserta sekretariatnya guna menjaga efektifitas pelaksanaan kebijakan KLA dengan beragam tugas pokok yang telah ditetapkan untuk lembaga tersebut.
4. Adanya pengawasan yang dilakukan oleh Kepala daerah berupa monitoring dan evaluasi terhadap penyelenggaraan perlindungan anak.
5. Adanya pelimpahan pembinaan kepada Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana dan/Pejabat Pemerintahan Daerah lainnya berupa pemberian sosialisasi kepada masyarakat dan kelompok anak, penyediaan dan penyebaran buku, pamlet, brosur serta pemberian pelatihan kepada masyarakat, fasilitasi penyelenggaraan forum partisipasi anak dan komponen kelompok sosial budaya anak, fasilitasi tumbuh kembang pusat layanan kesehatan reproduksi remaja serta pemberian penghargaan kepada masyarakat (semuanya terkait dengan perlindungan anak).
6. Adanya pemberian kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah untuk melakukan penyidikan atas pelanggaran Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 disertai dengan penyebutan beberapa kewenangannya yaitu berupa menerima laporan/pengaduan, melakukan tindakan pertama serta pemeriksaan, menyuruh berhenti dan melakukan pemeriksaan, memanggil tersangka/saksi untuk diperiksa, menghentikan penyidikan, dan melakukan tindakan lain sesuai hukum.

Dari beberapa analisis yang telah dilakukan di atas, diketahui bahwa kemaslahatan telah menjadi dasar dari ketentuan yang penyelenggaraan perlindungan anak dalam Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 yang terbukti bahwa lima unsur pokok yang menjadi tujuan penetapan hukum berupa *hifz} al-din* (perlindungan agama), *hifz} al-nafs* (perlindungan jiwa), *hifz} al-'aql* (perlindungan akal), *hifz} al-nasl* (perlindungan keturunan) dan *hifz} al-mal* (perlindungan harta) terkandung di dalam beberapa hak yang dimiliki oleh anak yang harus dilindungi baik oleh orang tua, keluarga, masyarakat serta pemerintah daerah (hak anak tersebut menjadi kewajiban bagi beberapa elemen pelaksana tersebut).

Jika dapat diteliti lebih lanjut, sebenarnya juga dapat ditemukan beragam tingkat kebutuhan, baik *daruriyat* (primer), *hajiyat* (sekunder) maupun *tahsiniyat* (tersier) meski tidak secara merata dalam kelima unsur pokok yang ada. Hal ini juga sebenarnya berlaku pada lima pokok unsur yang menjadi tujuan penetapan hukum, meski semua terkandung dalam ketentuan yang ada dalam Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011, namun porsi pengaturan yang diberikan berbeda. Dalam hal ini, porsi *hifz} al-'aql* (perlindungan akal) dan *hifz} al-nafs* (perlindungan jiwa) memperoleh porsi lebih banyak dibanding lainnya, dilanjutkan dengan *hifz} al-nasl* (perlindungan keturunan) kemudian baru *hifz} al-din* (perlindungan agama) yang mana meski dengan sedikit pengaturan atas keduanya namun masih ada yang dilakukan secara *eksplisit* di samping secara *implisit*.

Berbeda halnya dengan keempat unsur pokok di atas, yang dua di antaranya dapat ditemukan dengan mudah karena diatur secara jelas/*eksplisit* dan dua lagi diatur secara *eksplisit* dan *implisit*, unsur *hifz} al-mal* (perlindungan harta) membutuhkan interpretasi lebih lanjut karena keberadaannya diatur secara *implisit*. Dalam hal ini, seharusnya ada pengaturan yang berimbang atas kelima unsur pokok tersebut, baik dari porsi maupun tingkat kejelasannya, sehingga tidak dikhawatirkan terjadinya interpretasi yang berbeda dari para pelaksana kebijakan tersebut maupun pihak lain yang berkepentingan terhadapnya. Selain itu, agar penyelenggaraan

perlindungan anak melalui penjaminan atas hak yang dimiliki dapat terlaksana dengan lebih maksimal. Dua hal yang layak untuk diperbaiki, yaitu terkait pengaturan yang lebih jelas tentang upaya perlindungan atas agama anak dan penambahan ketentuan mengenai kepemilikan harta anak meskipun dalam pengelolaannya masih berada pada orang tua/keluarga anak, apalagi untuk anak yang notabenenya sudah bekerja.

Lebih jauh lagi harus ada kajian terhadap isi Undang-undang No. 35 Tahun 2014 untuk mengetahui perubahan apa saja yang telah dilakukan terhadap Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak karena bagaimanapun juga sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa Undang-undang No. 23 Tahun 2002 ini menjadi salah satu dasar penetapan Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011, sehingga jika dasar penetapannya mengalami perubahan maka perdanya pun harus ditinjau ulang. Hal ini tidak lain dilakukan untuk mengetahui sudah terakomodir belumnya perubahan-perubahan yang ada di Undang-undang No. 35 Tahun 2014 dalam perda tersebut. Adapun jika ditemukan bahwa perubahan-perubahan yang dimaksud, baik semua atau sebagian belum terakomodir dalam Perda Kota Surabaya, maka harus dilakukan juga perubahan terhadap perda tersebut agar tercipta kesesuaian antara Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 sebagai salah satu aturan pelaksana dengan Undang-undang No. 35 Tahun 2014 sebagai aturan pokoknya.

Penutup

Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak memuat ketentuan mengenai anak beserta kewajibannya, pelaksanaan perlindungan anak dan kewajiban yang dimiliki oleh orang tua, keluarga, masyarakat dan pemerintah daerah terhadapnya, pekerja anak pada pekerjaan sektor informal, peran serta masyarakat dan sektor swasta, Gugus Tugas Kota Layak Anak, larangan, pembinaan dan pengawasan, sanksi administratif, serta ketentuan penyidikan sampai pidananya. Penyelenggaraan perlindungan anak dalam perda tersebut telah

sesuai dengan *maqasid al-shari'ah* karena didasarkan pada lima unsur pokok yang menjadi tujuan penetapan hukum meskipun dengan porsi dan model pengaturan yang berbeda. Dalam hal ini, *hifz}al-'aql* (perlindungan akal) dan *hifz}al-nafs* memperoleh porsi lebih banyak dibanding lainnya, dilanjutkan dengan *hifz}al-nasl* (perlindungan keturunan) kemudian baru *hifz}al-din* (perlindungan agama) dengan sedikit pengaturan dan beberapa di antaranya dilakukan secara *implisit* serta *hifz}al-mal* (perlindungan harta) dengan keseluruhan pengaturannya secara *implisit*.

Oleh karena itu, harus ada porsi pengaturan yang berimbang dan kejelasan pengaturan dari kelima unsur pokok tersebut agar tidak menimbulkan perbedaan interpretasi dari para pelaksana kebijakan maupun pihak lain yang berkepentingan serta agar penyelenggaraan perlindungan anak dapat terlaksana dengan lebih maksimal. Dua hal di antara yang harus diatur dengan jelas yaitu terkait upaya perlindungan agama anak dan penambahan ketentuan mengenai kepemilikan harta anak terutama yang sudah bekerja meskipun dalam pengelolaannya masih berada pada orang tua/keluarganya. Lebih jauh lagi, harus ada kajian terhadap isi Undang-undang No. 35 Tahun 2014 untuk mengetahui perubahan apa saja yang telah dilakukan terhadap Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang akan memberikan kesimpulan mengenai perlu tidaknya dilakukan perubahan terhadap Perda Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Daftar Rujukan

- Admin. "About Surabaya." Diakses 20 April 2020. <https://sparkling.surabaya.go.id/about/the-history-of-surabaya/>.
- Amin, Khairul. "Implementasi Maqasid al-Ahkam terkait Rekonstruksi Hukum Islam Indonesia." *Tafaqquh* 2, no. 2 (Desember 2014).
- Candrawati, Siti Dalilah. "Materi Hukum Konvensi Hak Anak dalam Perspektif Islam." *Al-Qānūn: Jurnal Pemikiran Pembaharuan Hukum Islam* 10, no. 2 (Desember 2007).
- Febriani, Sandi Rizki. "Aplikasi Maqashid al-Shari'ah dalam Perbankan Syariah." *Amwaluna* 1, no. 2 (Juli 2017).

- Fuad, Shofiyul. "Eksplotasi Jasa Anak Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 dan Hukum Pidana Islam." *Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam* 2, no. 2 (Desember 2016).
- Haqan, Arina. "Rekonstruksi Maqasid al-Shari'ah Jasser Auda." *JPIK* 1, no. 1 (Maret 2018).
- Hatta, Moh. "Maqasid Shari'ah al-Shatibi sebagai Metode Hukum Islam yang Mandiri (Qaiman li Dhatih)." *Al-Qānūn* 18, no. 1 (Juni 2015).
- Jamaa, La. "Dimensi Ilahi dan Dimensi Insani dalam Maqashid al-Shari'ah." *Asy-Syir'ah; Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* 45, no. II (Juli 2011).
- Jamal, Ridwan. "Maqashid al-Shari'ah dan Relevansinya dengan Konteks Kekinian." *Al-Syir'ah* 8, no. 1 (2010).
- Muwahid. "Perlindungan Hukum terhadap Anak Korban Kekerasan Seksual di Kota Surabaya." *Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam* 5, no. 2 (Desember 2019).
- SB. "Upaya Risma Jadikan Surabaya Kota Layak Anak." Diakses 21 April 2020. <http://www.koran-jakarta.com/upaya-risma-jadikan-surabaya-kota-layak-anak/>.
- Shidiq, Ghofar. "Teori Maqashid al-Shari'ah dalam Hukum Islam." *Jurnal Sultan Agung XLIV*, no. 118 (Juni 2019).
- Sya'bani, Akmaludin. "Maqasid al-Shari'ah sebagai Metode Ijtihad." *Elhikam* VIII, no. 1 (Juni 2015).
- Tarmudzi, M. Imam. "Perlindungan Hukum terhadap Pekerja Anak di Sektor Informal." *Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam* 1, no. 2 (Desember 2015).